

# O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a Meio Caminho da Defesa Comum\*

João Pedro Antunes

*Director de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa (DSD) do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

---

\* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.

É importante salientar que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) na nova designação dada pelo Tratado de Lisboa, se mantém como parte da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, num plano mais geral, como um elemento mais no conjunto das políticas e interesses da União.

O uso coordenado de todos os meios de política externa da UE é uma velha ambição. A Estratégia Europeia de Segurança, já em 2003, propugnava o uso de “toda a gama de instrumentos de que dispomos para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo actividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento”, referindo-se também ao alargamento enquanto motor potente de transformação para os países abrangidos. Em rigor, as implicações externas estão presentes, com maior ou menor relevância e visibilidade, em todas as áreas de acção da União.

Vários elementos do Tratado de Lisboa actuam no sentido de se alcançar essa maior coerência de actuação: a eliminação dos “pilares”, a posição dupla de Alto Representante e Vice-Presidente da Comissão e a criação do Serviço Europeu de Acção Externa – incluindo as novas delegações da União e já não apenas da Comissão Europeia.

Os Balcãs Ocidentais são certamente o melhor exemplo de um cenário em que a UE utilizou todos os seus instrumentos:

- as primeiras missões de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), civis e militares;
- assistência humanitária;
- assistência financeira;
- assistência técnica;
- acordos de cooperação;
- acordos de associação (Acordos de Estabilização e Associação);
- supressão de vistos;
- integração no domínio dos transportes ou da energia;
- e, mais além, o alargamento.

Todo este processo, que vai já a caminho de duas décadas, evidenciou sempre grandes dificuldades de coordenação entre actores da UE, com os Estados membros e a sua cooperação bilateral, com outras organizações internacionais e com países terceiros.

Se mesmo do lado da União a complexidade institucional não deixou de gerar alguma perplexidade, pelo menos fora do círculo iniciático restrito dos eurocratas,

muito maior foi sempre a dificuldade dos nossos interlocutores para compreenderem a multiplicidade de interlocutores “europeus” que lhes púnhamos diante. E, quando o compreenderam, descobriram também as vantagens de aprender a explorar os interstícios da nossa própria descoordenação.

Só como exemplos paradigmáticos do leque múltiplo de “caras” europeias em países e momentos concretos – a que teríamos ainda de somar a presença bilateral dos estados membros, com as suas agendas próprias –, podemos referir:

- Skopje, em 2003/2004:
  - o Representante Especial da UE;
  - o Presidência local;
  - o Chefe de Delegação da Comissão;
  - o Chefe da Missão PESD (sucessivamente: Concórdia, Próxima e EUPAT). Como uma primeira reacção às dificuldades de coordenação local, foi designado o primeiro Representante Especial da UE *double hatted* como Chefe de Delegação da Comissão (Novembro de 2005).
- Sarajevo:
  - o Representante Especial da UE (e Alto Representante);
  - o Presidência local;
  - o Chefe de Delegação da Comissão;
  - o Chefes das Missões PESD (EUFOR Althea e EUPM).

O novo modelo institucional do Tratado de Lisboa tem elementos com importante potencial e abre, ao mesmo tempo, umas quantas incógnitas. Em primeiro lugar, a posição dual da Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão pode, e deve, traduzir-se numa coerência e estabilidade de orientação e planeamento estratégico entre todos os instrumentos da União.

Quanto ao Presidente do Conselho Europeu, não é claro que influência real terá na PESC e, mais concretamente, na PCSD – sendo certo que a PCSD nunca foi, até hoje, uma prioridade nas discussões entre os Chefes de Estado e de Governo.

Por outro lado, o fim das Presidências rotativas, nesta área, em benefício da Alta Representante produzirá uma maior estabilidade, mas pode também ter como custo a perda do impulso e iniciativa que as Presidências semestrais geralmente implicavam.

Desde logo, as missões PESD foram sempre uma área com grande marca da Presidência, pelo impulso dado ao lançamento das missões e/ou pelo fornecimento de um número determinante dos seus elementos. Isso é manifesto em casos recentes, como a Alemanha com a EUPOL Afeganistão, Portugal com a Missão de Reforma do

Sector de Segurança na Guiné-Bissau, França com a EUMM Geórgia e a Operação Atalanta ou a Espanha com a EUTM Somália.

Consequentemente, umas das incógnitas futuras será a capacidade de reacção e de mobilização da UE face a futuras crises e em que medida a falta do impulso da Presidência se fará sentir ou, em alternativa, em que medida a influência da presidência rotativa irá acabar por sobreviver nesta área.

É importante salientar que um eventual vazio de poder entre a Presidência rotativa e a Alta Representante será um campo preferencial de expansão para a influência dos grandes Estados membros com capacidade e recursos para fazer vingar as suas agendas próprias.

É interessante ver a relevância que as questões PCSD – capacidades militares, utilização dos *battlegroups* ou relações UE-NATO – têm na linha programática recentemente apresentada pela futura Presidência polaca de 2011.

A Presidência rotativa não preside – portanto, não define a respectiva agenda – a nenhum dos fóruns de decisão, ou sequer de discussão, das questões PCSD:

- Conselho de Negócios Estrangeiros, incluindo a “versão” Ministros da Defesa;
- Conselho de Administração da Agência Europeia de Defesa;
- Comité Político e de Segurança (COPS) e os seus grupos e comités;
- e, na cúpula, também não preside ao Conselho Europeu.

No segundo semestre de 2011, sob a Presidência polaca, espera-se que os mecanismos do Tratado de Lisboa, nomeadamente o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), estejam já suficientemente consolidados para podermos ter uma visão de como a União irá funcionar no futuro.

A indefinição, nesta fase, é extensiva ao COPS, que tinha vindo, desde a sua criação, a ganhar uma crescente influência e procura agora encontrar o seu lugar no novo equilíbrio institucional.

O mesmo é verdade, nalguma medida, para o próprio Conselho de Ministros de Negócios Estrangeiros, com os ministros a sentirem uma relativa perda de influência. Ou seja, em última análise, trata-se de saber qual o papel que os Estados membros desempenharão no seu conjunto, individualmente, ou em blocos de interesses, em função da sua capacidade de influência.

Sobre o Serviço Europeu de Acção Externa, é também ainda difícil antever como irá funcionar. É já certo que as “estruturas PESD” do Secretariado-Geral do Conselho integrarão o SEAE. Ainda não é claro se num bloco orgânico, como seria idealmente desejável, ou numa lógica diferenciada. Até agora, o esforço tem-se concentrado na discussão de organigramas, no recrutamento, no controlo

político. Outra coisa, e muito mais complexa, será a mudança de métodos de trabalho e procedimentos.

Finalmente, o papel das Delegações da UE que, potencialmente, terão um papel importante para se conseguir a conjugação de instrumentos diferenciados. Como delegações da União, e já não apenas da Comissão, e com a eliminação dos “pilares”, poderão assumir a responsabilidade por acções PCSD “de baixa intensidade”, nomeadamente no âmbito da reforma do sector de segurança. É uma solução certamente com menos visibilidade que uma missão PCSD, mas também mais ligeira, com menos custos, porventura também mais ágil e flexível. O caso da Guiné-Bissau poderá vir a ser um *case study* neste domínio.

Nesta fase de transição, ainda com grande indefinição, estamos no pior de dois mundos. Teremos ainda que esperar até podermos fazer com justiça uma avaliação dos méritos e deméritos do Tratado de Lisboa e da sua “nova” PCSD.